RÉSOLUTION

Pour un budget *européen* qui concilie ambitions historiques et nouveaux enjeux

RAPPORTEUR : M. Thierry Libaert

NOVEMBRE 2026

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté — Égalité — Fraternité

cese
Conseil économique social et environnemental

2026-022
NOR : CESL1100022X
Mercredi 18 novembre 2026

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 18 novembre 2026

Pour un budget *européen* qui concilie ambitions historiques et nouveaux enjeux

Résolution du Bureau du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la commission Économie et Finances

Rapporteur :
Thierry Libaert

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 4 juin 2024 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la commission Économie et Finances la préparation d'une résolution *Pour un budget européen qui concilie ambitions historiques et nouveaux enjeux*. La commission Économie et Finances, présidée par M. Éric Chevée, a désigné Thierry Libaert comme rapporteur.

sommaire

RÉSOLUTION

Introduction 4

PARTIE 1 - ENJEUX 6

A. Montants et structure 7

B. Enjeux politiques et stratégiques 15

C. Flexibilité, financement basé sur la performance, lien avec le Semestre européen et gouvernance 22

PARTIE 2 - PRÉCONISATIONS DU CESE 27

1. Acter une évolution du CFP 27
2. Renforcer la part des financements destinés aux politiques environnementales 28
3. Revoir la gouvernance des fonds et préserver les politiques communes de l'Union 28
4. Défendre les valeurs européennes 29
5. Renforcer la compétitivité, la souveraineté et la sécurité 29
6. Préserver le financement des politiques sociales et de santé 30
7. Renforcer la place des organisations syndicales et patronales dans la gouvernance des financements européens 31
8. Renforcer le principe de partenariat avec la société civile organisée 31

Déclarations des groupes 32

Scrutin 46

Annexes 48

1. Composition de la commission Economies et Finance 48
2. Liste des personnes auditionnées 49
3. Description commentée des quatre rubriques du CFP 2028-2034 50
4. Glossaire des sigles et termes techniques 54

RÉSOLUTION

introduction

Le cadre financier pluriannuel (CFP) fixe, pour une période de sept ans, les plafonds annuels de dépenses de l'Union européenne, par grandes rubriques. Il ne constitue pas le budget annuel, mais en définit l'architecture et les marges de manœuvre. Le CFP est proposé par la Commission européenne, adopté à l'unanimité par le Conseil puis approuvé par le Parlement européen à la majorité absolue de ses membres.

Au-delà du caractère budgétaire de l'exercice, les enjeux économiques, sociaux, environnementaux et démocratiques sont considérables. Derrière les instruments de financement qu'il recouvre, le CFP peut impulser des évolutions structurelles importantes dans le fonctionnement de l'économie tel que, en 2005, le système d'échanges de quotas d'émissions carbone, qui génère annuellement aujourd'hui plus de 40 Md€ de ressources annuelles.

Le CFP 2028-2034 succédera au cadre actuel 2021-2027. Celui-ci a été profondément marqué par la crise sanitaire, un emprunt commun de 800 Md€ pour y faire face et relancer les économies européennes (NextGenerationEU), la guerre en Ukraine et les conflits au Moyen-Orient ainsi que les alertes répétées sur les enjeux d'autonomie stratégique (rapports Letta et Draghi). Cette période a été également marquée par l'affaiblissement du pouvoir d'achat des ménages, les évènements climatiques extrêmes et la montée de l'illibéralisme.

Les instances européennes débattent depuis plusieurs mois sur un paquet qui comprend le CFP ainsi qu'une décision relative aux ressources propres[1] et des règlements sectoriels visant à opérationnaliser le futur cadre.

La recherche de consensus s'avère ardue. Or, le Conseil européen doit se prononcer à la mi-décembre avant que ne débutent les négociations au sein du Parlement, début 2027. Les calendriers électoraux nationaux seront du reste chargés l'année prochaine (Allemagne, France, Grèce, Italie, Portugal). Le nouveau CFP devra être adopté par le Parlement au plus tard le 31 décembre 2027.

1 Ressources propres : voir glossaire

PARTIE 1

Enjeux

La préparation du prochain CFP s'inscrit dans une crise géopolitique systémique avec des faits marquants : la menace russe qui suppose des choix budgétaires conséquents en matière de défense ; la menace commerciale, économique, technologique et industrielle chinoise qui appelle des mesures de protectionnisme ; l'imprévisibilité américaine qui déstabilise le Proche et Moyen-Orient et qui nous force à davantage d'autonomie stratégique. De plus, les grandes innovations technologiques, qu'il s'agisse de l'intelligence artificielle, des réseaux d'énergie, de la décarbonation des industries, du quantique, de la robotique ou du spatial, sont autant de domaines dans lesquels des investissements massifs sont nécessaires. Il faudra aussi investir dans les services publics, puissants leviers pour la cohésion sociale et la transition énergétique.[2]

Si ces investissements sont indispensables, l'Union européenne doit également se donner les moyens de répondre aux enjeux historiques de cohésion, de justice sociale et de transition écologique, dans un contexte marqué notamment par la crise du logement et l'intensification des transformations climatiques. Ces priorités, au cœur de l'action européenne, doivent bénéficier de financements dédiés, à la hauteur des besoins, assortis de garanties fortes quant à leur pérennité et à leur effectivité.

Au-delà des enjeux financiers, d'autonomie stratégique et de compétitivité, le prochain CFP entraînera des répercussions sur le socle européen des droits sociaux. Il convient donc de bien prendre en compte l'ensemble de ces enjeux pour la période à venir.

Le CESE s'est récemment exprimé sur la complexité des aides européennes et a émis des réserves sur la mise en place des plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) qui affaiblirait l'action communautaire aux dépens de la cohésion sociale et territoriale[3].

2 Audition de M. Clément Beaune, Haut-commissaire à la stratégie et au plan, le 22 septembre 2026.

3 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025.

Le CESE a également travaillé sur les enjeux de souveraineté et d'autonomie stratégique ainsi que ceux liés à la démocratie[4].

Les travaux du CESE convergent pour souligner que le futur CFP ne doit pas opposer les impératifs de compétitivité et d'autonomie stratégique aux objectifs de cohésion, de transition écologique et de démocratie. Aux côtés des discussions budgétaires sur le montant, le CESE attire l'attention sur les objectifs et la gouvernance des programmes.

Toutefois, la position de la France doit tenir compte de ses impératifs budgétaires et les montants en jeu sont considérables. Dans ce contexte, les enjeux pour la France et pour l'Europe concernent tant le volume des dépenses que celui des ressources ainsi que la structure et la gouvernance des rubriques et programmes de ce nouveau cadre.

A. Montants et structure

La proposition de la Commission européenne en juillet 2025 affichait une enveloppe de 1 985 Md€, soit une apparente hausse en euros courants de 59 % par rapport au précédent CFP. Une partie reflète les anticipations d'inflation et comprend par ailleurs le remboursement de l'emprunt commun NextGenerationEU (NGEU) à partir de 2028. En termes réels, l'enveloppe proposée s'élève à 1 763 Md€ constants.

En part du revenu national brut (RNB) moyen de l'UE sur la période, le prochain CFP représente 1,26 % du RNB moyen mais 1,15 % déduction faite des remboursements dus au titre de NGEU, contre 1,13 % sur la période précédente[5]. Pour mémoire, le rapport MacDougall estimait à 2 % le niveau adéquat pour une union économique et monétaire en développement et de 5 % à 7 % pour assurer une stabilisation macroéconomique et des transferts interrégionaux nécessaires à la correction des déséquilibres régionaux.[6]

Face aux besoins d'investissement croissants découlant de la transition environnementale et numérique, des enjeux humains et sociaux liés ainsi que des risques géopolitiques croissants, l'augmentation du CFP apparaît nécessaire pour de nombreux observateurs. Le Parlement a lui-même voté en faveur d'une enveloppe supérieure de 10 %[7] au montant proposé par la commission. Pour certains cependant, compte tenu des contextes nationaux et des interrogations autour du réalisme des nouvelles ressources propres

4 Voir notamment : CESE, avis *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?* (Pascal Guihéneuf et Michèle Salvadoretti), mars 2025.
CESE, avis Projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture (Christophe Grison et Franck Tivierge), mars 2024.
CESE, avis Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique (Catherine Lion et Olivier Mugnier), septembre 2022.
CESE, avis L'évaluation des politiques publiques environnementales : un pilier démocratique à consolider (Catherine Guerniou et Marie-Hélène Meyling), juin 2025.
CESE, avis *La participation du public aux décisions impactant l'environnement* (Pascal Ferey et Aminata Niakaté), septembre 2025.
CESE, déclaration du Bureau *Affaiblir le dialogue civil reviendrait à affaiblir la démocratie*, avril 2025.

5 Sénat, rapport d'information sur les négociations relatives au CFP 2028-2034, avril 2026

6 Cité par le Pr Le Cacheux ; voir *Le rapport MacDougall – volume I (Bruxelles, avril 1977)*, CVCE.

7 Parlement européen, Rapport intérimaire sur la proposition pour le cadre financier pluriannuel pour 2028-2034

envisagées, il est probable que le montant de 2 000Md€ proposé par la Commission soit revu à la baisse.

Ces priorités nécessitent des investissements massifs et coordonnés. Selon le rapport Draghi, les besoins supplémentaires en investissements finançables notamment par le recours aux marchés financiers, s'élèvent de 750 à 800 Md€ par an, soit 4,4 % à 4,7 % du PIB de l'Union en 2023[8]. Cet ordre de grandeur annuel représente près de la moitié du montant global du CFP (en termes réels) proposé pour sept ans. Le budget européen ne saurait couvrir seul de tels besoins, mais il exerce un effet de levier sur l'investissement public national et l'investissement privé.

D'autres options sont possibles en vue de s'affranchir de la trop forte financiarisation des budgets de l'UE. Il est rappelé par ailleurs que l'article 123.2 du traité sur le fonctionnement de l'UE permet un financement des banques publiques européennes (Caisse des dépôts, BPI, Banque Postale, etc.) par la BCE, avec un financement à taux préférentiels qui, si adossé au budget européen, pourrait alimenter un fonds pour les services publics dans toute l'Europe. Pour les pays dits « frugaux »[9], l'enveloppe budgétaire doit prioriser les nouveaux besoins et être réduite significativement sur les autres programmes, alors que les pays dits « amis de la cohésion » estiment primordial de préserver le financement des politiques communes.

Le prochain CFP devra en outre intégrer l'hypothèse d'un élargissement de l'Union à neuf pays candidats, dont l'Ukraine. Certaines de ces adhésions pourraient intervenir au cours de la période 2028-2034 et modifieraient sensiblement la répartition des crédits de la cohésion et de la PAC, ainsi que l'équilibre entre contributeurs et bénéficiaires nets, y compris pour la France.

Face à ces besoins considérables, la difficulté repose sur les sources de financement. Le Secrétaire général aux affaires européennes qualifie la situation de « triangle d'incompatibilité » avec d'un côté les nouvelles priorités à financer et la préservation des grandes politiques communes (PAC, souveraineté alimentaire, cohésion) et de l'autre, la stabilisation des contributions nationales[10]. La variable d'ajustement se situe au niveau des ressources nouvelles, au sujet desquelles les États membres, la Commission, le Conseil et le Parlement sont en négociation.

8 Commission européenne, *L'avenir de la compétitivité européenne* (rapport Draghi), septembre 2024.

9 L'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède sont les quatre pays frugaux historiques, rejoints depuis peu par l'Allemagne et la Finlande. Ces pays sont caractérisés par une plus forte discipline budgétaire, leur réticence à toute hausse de dépenses communautaires et leur opposition à un nouvel emprunt commun.

10 Audition de M. Emmanuel Puisais-Jauvin, Secrétaire général aux affaires européennes, le 30 septembre 2026.

Les dépenses

Telles que proposées par la Commission, les dépenses sont réparties en quatre rubriques (contre sept rubriques dans le CFP 2021-2027) :

Rubrique 1 – 1 062 Md€ – : **Cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture, prospérité et sécurité rurale et maritime**

Rubrique 2 – 590 Md€ – : **Compétitivité, prospérité et sécurité**

Rubrique 3 – 215 Md€ – : **Europe globale, essentiellement composée de l'instrument « Europe globale »**

Rubrique 4 – 118 Md€ – **Administration**

La description commentée de ces rubriques figure en Annexe 2.

On retiendra quatre sujets importants soulevés par cette proposition de la Commission, sur lesquels nous reviendrons dans les parties I-B et I-C :

- un montant jugé trop élevé par les pays dits « frugaux » mais juste voire insuffisant pour les pays dits « amis de la cohésion » ;
- les risques d'une « renationalisation » des grandes politiques communes (PAC, cohésion, etc.) ;
- une proportion accrue des fonds en gestion directe au détriment de la gestion partagée et, d'une façon plus générale, une insuffisante association des organisations de la société civile organisée ;
- une dilution des budgets sociaux et environnementaux, ainsi que de ceux dédiés aux services d'intérêt général, qui risque d'entraîner la diminution des ressources allouées à ces grandes politiques.

Sur ce dernier point, le CESE alerte sur les risques d'une telle dilution qui limiterait la transparence tant sur les montants alloués que sur leur gouvernance (cf. p.27, première préconisation). D'autre part, le CESE dénonce la suppression du Fonds social européen (FSE, devenu FSE+) qui, parce qu'inscrit à l'article 123 du Traité de Rome, n'est pas un programme parmi d'autres mais l'instrument fondamental de réponse aux besoins des peuples de l'UE.

Les ressources

Les ressources sont actuellement constituées à hauteur de 70 % par les contributions des États membres, niveau qui n'a cessé d'augmenter depuis les années 2010 et atteindrait, dans le prochain CFP, des niveaux record. Face à ce constat, l'objectif d'une augmentation des ressources propres se pose afin d'alléger les prélèvements sur les budgets nationaux, notamment pour les pays qui, comme la France, n'ont pas de marge de manœuvre budgétaire.

Concernant les contributions des Etats membres, lors de son audition, Clément Beaune, Haut-commissaire à la stratégie et au plan, suggère de fixer leur niveau en prenant en compte, en plus de l'équilibre budgétaire, l'effort de défense ainsi que le respect des objectifs climatiques[11].

11 Audition de M. Clément Beaune, Haut-commissaire à la stratégie et au plan, le 13 octobre 2026.

L'introduction de **nouvelles ressources européennes** est présentée comme un enjeu majeur. Ce sujet a fait l'objet de différentes prises de position. Ainsi, la Commission européenne a formulé cinq propositions, représentant selon ses calculs 44 Md€ supplémentaires par an (euros constants) :

- une ressource fondée sur le marché carbone européen (système d'échange de quotas d'émission, SEQE-1 (industrie lourde, secteurs énergétiques, aviation, maritime) ;
- une ressource fondée sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) ;
- une ressource fondée sur les déchets électroniques non recyclés (« e-waste ») ;
- une ressource fondée sur un prélèvement sur le chiffre d'affaires des entreprises opérant au sein de l'UE (« Corporate resource for Europe », ou « CORE ») ;
- une ressource fondée sur les revenus d'accises tabac (« TEDOR »).

Des oppositions se sont déjà fait entendre sur ces propositions, critiquant leurs rendements (en dehors du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières -MACF- sur lequel un consensus semble s'être dessiné sur la majorité de ses composantes), leurs répercussions sur les économies nationales ou encore leurs incidences sur la compétitivité des entreprises.

La négociation sera d'autant plus ardue qu'il faudra l'unanimité du Conseil.

Pour la Cour des comptes européenne, une part importante de ces ressources est en réalité assimilable aux contributions des États et non à des ressources nouvelles : la Cour estime que dans la proposition de la Commission, les ressources propres nouvelles ne s'élèveraient pas à 44 Md€ mais à 14 Md€[12].

Le Parlement européen quant à lui propose trois nouvelles ressources propres :

- une contribution sur les services numériques au travers des grandes plateformes ;
- une taxe sur les plus-values provenant des transactions sur les cryptoactifs ;
- un prélèvement sur les jeux d'argent en ligne.

Ces trois ressources représenteraient 60 milliards de recettes annuelles. Ce montant est contesté et ces propositions ont été rejetées par la présidence irlandaise du Conseil de l'Union européenne le 10 octobre dernier.

Parmi les pistes envisagées, la ressource fondée sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) rejoint une position ancienne du CESE. Dans son avis de 2022 sur l'autonomie stratégique, il appelait à mettre en œuvre sans délai ce mécanisme, ainsi que des clauses miroirs sectorielles équitables, afin de concrétiser les

12 Cour des comptes européenne, avis 04/2026 concernant la proposition de décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

engagements européens en matière de développement durable[13]. Plus récemment, le CESE a souligné l'urgence d'étendre les clauses miroirs effectives, au-delà du seul secteur agricole, et, en l'absence d'accord, de recourir à des mesures de défense commerciale[14].

Dans cette perspective, la question du rendement du MACF en tant que ressource propre ne doit pas être dissociée de son objectif premier, qui consiste à mettre en place de réelles conditions de concurrence équitable et à prévenir les fuites de carbone. L'intégralité de ces recettes devrait donc être affectée au budget européen.

Concernant la ressource pesant sur les entreprises (CORE), le CESE note qu'elle ne concernerait que les grandes entreprises dont le chiffre d'affaires excède 100 millions d'euros, à l'exclusion des PME[15]. Le montant forfaitaire serait progressif en fonction du chiffre d'affaires (allant de 100 000 € pour un chiffre d'affaires allant de 100 M€ à 250 M€, à 750 000€ pour un chiffre d'affaires dépassant 750 M€). Son rendement est estimé à 6,8 Md€, soit 11 % des nouvelles recettes. Dans son rapport, le Sénat est critique vis-à-vis du CORE, estimant que cette taxation pèserait sur la compétitivité des grandes entreprises et pourrait pénaliser les groupes en situation déficitaire.

De son côté, la Confédération européenne des Syndicats (CES) a accueilli favorablement la proposition de nouvelle ressource propre CORE, considérant que les grandes entreprises doivent contribuer équitablement au budget européen. Elle a par ailleurs indiqué que si le Conseil ne parvient pas à un consensus, la Commission devrait présenter des alternatives crédibles, telles qu'une taxe sur les services numériques ou une taxe sur les plus-values exceptionnelles, afin de garantir un financement durable du budget de l'UE[16].

Le débat actuel sur la taxation des entreprises et le budget européen (pour la période 2028-2034) oppose la vision de la Commission européenne, du Parlement et de plusieurs États membres aux mises en garde de l'organisation patronale BusinessEurope et à de nombreuses organisations d'employeurs de l'UE. Ces dernières estiment que la fiscalité dans l'UE est déjà trop lourde et complexe, pénalisant la compétitivité et l'innovation des entreprises européennes face à leurs concurrents internationaux et mettent en garde contre les projets de nouvelles taxes sur les entreprises (comme le projet CORE) tout en dénonçant les réductions budgétaires prévues sur les fonds dédiés à la compétitivité et à la recherche. Plus particulièrement sur le projet de taxation des entreprises susceptible d'alimenter les ressources du budget européen (CORE), BusinessEurope a toutefois alerté sur le fait qu'une telle taxation sur les grandes entreprises pèserait sur leurs efforts de recherche et donc, sur leur compétitivité, allant en cela à l'encontre du diagnostic et des recommandations du rapport Draghi sur la nécessité pour l'Europe d'investir dans l'innovation et améliorer sa productivité.

13 CESE, avis *Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique* (Catherine Lion et Olivier Mugnier), septembre 2022, préconisation n° 16.
14 CESE, avis *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?* (Pascal Guihéneuf et Michèle Salvadoretti), mars 2025, préconisation n° 7.
15 Le financement du budget de l'UE - Consilium
16 https://www.etuc.org/en/document/multiannual-financial-framework-2028-2034-which-protects workers-and-promotes-investment.

Selon le Pr Le Cacheux, il conviendrait plutôt de pousser en faveur de l'harmonisation des assiettes de l'impôt sur les sociétés qui permettrait le transfert d'une partie du produit de cet impôt vers le budget européen, au titre des avantages que les entreprises européennes tirent du marché unique (protection douanière, infrastructures, interconnexion)[17]. Avec la fixation effective du taux minimum de 15 % en 2024, un premier pas vers l'harmonisation a été réalisé.

Enjeux pour la France

Les prélèvements sur recettes au profit de l'UE (PSR-UE) sont passés d'une moyenne de 20 Md€ par an au cours du CFP 2014-2020 à 26 Md€ dans le cadre suivant, avec un montant de 29 Md€ pour l'année 2026. Selon la proposition de la Commission pour le prochain CFP, ces prélèvements s'élèveraient à 36 Md€ par an en moyenne voire à 42 Md€ en l'absence de nouvelles ressources propres[18].

Au sein de l'Union, la France est en moyenne contributrice nette du budget de l'UE[19]. Les financements européens dont elle bénéficie complètent stratégiquement les siens[20]. En 2023 et 2024, la France a été bénéficiaire nette, recevant 25,3 Md€ dont 9 Md€ du plan de relance européen NextGenerationEU, contre une contribution de 22,3 Md€ au budget de l'UE. Lors de son audition, le Pr Le Cacheux a du reste estimé que la question du « contributeur net » est un faux débat : au-delà de l'approche strictement financière, les avantages dont bénéficie la France en appartenant au marché unique excèdent le montant des prélèvements sur recettes transmis à l'Union européenne[21].

Compte tenu de la situation des finances publiques, toute augmentation des PSR-UE augmenterait la pression budgétaire. La France a d'ailleurs proposé une diminution des contributions nationales au budget de l'UE, compensée par l'amende infligée à Google (4,6 Md€).

La nouvelle structure du prochain CFP risque de minimiser la **dimension sociale** et les investissements nécessaires au développement des qualifications et des compétences, de la cohésion sociale et des conditions de vie des citoyens européens. Le **socle européen des droits sociaux** est fusionné dans la rubrique 1 ce qui pose le risque de sa dilution, bien qu'une cible de 14 % des dépenses de cette rubrique soit orientée vers

17 Audition du Pr Le Cacheux, professeur d'économie à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, le 22 septembre 2026.

18 Sénat, rapport d'information n° 888 (2025-2026), Le nouveau système de ressources propres de l'Union européenne, op. cit.

19 Prélèvements annuels de 26 Md€ sur le précédent CFP et, selon le Sénat, de 36 Md€ sur le prochain CFP, voire 42 Md€ si les autres ressources envisagées par la Commission s'avéraient insuffisantes. Sénat, rapport d'information n° 888 (2025-2026) de M. Jean-Marie Mizzon, Le nouveau système de ressources propres de l'Union européenne, juillet 2026.

20 Le plan France Relance, d'un montant total de 100 Md€, comprenait 40 Md€ provenant du plan de relance européen.

21 Audition du Pr Le Cacheux, professeur d'économie à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, le 22 septembre 2026.

le social. Pour la France, cet objectif n'est pas assorti d'assurance quant au respect de la cible et à la gouvernance adéquate (caractère véritablement social de la dépense).

Le CESE a fait de la dimension sociale une composante indissociable de l'autonomie stratégique. Il soutient une autonomie stratégique articulée autour de priorités sociales : créer des emplois durables et de qualité, favoriser l'éducation, la formation et la requalification de la main-d'œuvre européenne, renforcer la démocratie au travail avec un rôle fort des partenaires sociaux, et conforter les services publics et les infrastructures publiques par des investissements à la hauteur des ambitions et des besoins territoriaux[22]. Le financement des formations et des reconversions est un enjeu majeur dans le contexte actuel d'innovations de rupture qui entrainera le reclassement des salariés des activités appelées à disparaître[23].

C'est ainsi que si le CESE soutient l'exigence de compétitivité socialement responsable notamment au travers de la création d'un fonds doté de 400 Md€. Il rappelle qu'aux côtés de l'économie concurrentielle, il existe un vaste pan de notre économie dans le **champ social et solidaire.** La fusion du Fonds social européen (FSE+) dans les PPNR et la réduction prévisible des ressources allouées risque d'entraîner la disparition d'un certain nombre d'associations et autres entités qui œuvrent dans le domaine social en s'appuyant sur l'engagement citoyen, tant au niveau européen que dans les territoires, et qui dépendent entièrement de ces financements. De plus, le CESE s'inquiète de la disparition du Fonds social pour le climat, alors que le changement climatique et les transitions nécessaires impactent particulièrement les ménages modestes.

Derrière cette inquiétude, il y a des réalités très concrètes. En 2024, plus d'une personne sur cinq dans l'Union était exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. En France, le Fonds social européen finance une part importante de l'accompagnement vers l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées, de la lutte contre le décrochage, de l'inclusion des personnes en situation de handicap ou de l'aide aux plus démunis et ce sont très souvent des associations qui en assurent la mise en œuvre au plus près des personnes. Ces structures n'ont ni la trésorerie ni les équipes administratives qui leur permettraient d'absorber une rupture de financement de quelques mois. Le Parlement européen a d'ailleurs demandé, dans son rapport intérimaire adopté en séance plénière le 28 avril 2026, que le Fonds social européen dispose de crédits clairement identifiés. Le CESE rappelle enfin que, dans son avis de 2024 «*Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique*», il a préconisé la création d'un fonds d'avance national permettant aux associations d'accéder aux financements européens sans être empêchées par leurs contraintes de trésorerie.

22 CESE, avis *Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique* (Catherine Lion et Olivier Mugnier), septembre 2022.
23 CESE, avis *Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique* (Catherine Lion et Olivier Mugnier), septembre 2022, préconisation n° 6.

Les mêmes inquiétudes concernent le programme Erasmus+, dans lequel la Commission propose d'intégrer le Corps européen de solidarité. Erasmus+ constitue l'un des programmes les plus emblématiques de l'UE et en 40 ans, il a bénéficié à plus de 16 millions de jeunes. Si ce programme reste principalement associé à la mobilité étudiante, il finance également des actions en faveur de la jeunesse et du sport, ainsi que des partenariats de petite échelle portés par des associations locales, des clubs sportifs et des structures d'éducation populaire. Ces petits programmes risquent d'être invisibilisés et plus difficilement repérables par les petites structures, au détriment des publics cibles, notamment étudiants et apprentis. Pour le CESE, il est impératif de poursuivre Erasmus+ en conformité avec la position du Conseil du 11 mai 2026. Le CESE demande que le futur programme préserve les volets jeunesse et sport identifiés et dotés, qu'il garantisse la place du volontariat porté jusqu'ici par le Corps européen de solidarité et que les partenariats de petite échelle restent accessibles aux associations locales, aux clubs sportifs et aux structures d'éducation populaire.

L'avis du CESE sur les modèles productifs[24] prolonge cette approche en faisant du **dialogue social** une condition de la transformation. Au-delà des obligations légales, les changements induits par les transitions imposent d'associer davantage les salariés et leurs organisations syndicales, d'anticiper leurs conséquences sur l'emploi, les compétences et les conditions de travail, et de renforcer le rôle des administrateurs salariés dans la définition des orientations stratégiques des entreprises.

Le gouvernement français est par ailleurs en faveur du recours à un **nouvel emprunt commun** à travers des euro-obligations pour financer des investissements stratégiques en matière de défense, de transition énergétique et de technologie numérique. Si le Parlement européen envisage d'approfondir cette option, la mutualisation de la dette et les instruments financiers européens ne font pas l'objet d'un large consensus à ce stade.

Concernant la pertinence d'un nouvel emprunt, alors que l'Union européenne se prépare tout juste à rembourser l'emprunt précédent et que les taux sont particulièrement élevés, l'Allemagne en particulier estime que la priorité doit être donnée aux réformes structurelles, à l'assainissement budgétaire national et à l'amélioration de la compétitivité interne, la productivité et la croissance. Cependant, au sein du CESE, s'exprime l'opinion que cette option pourrait s'avérer nécessaire pour des investissements indispensables à l'avenir, comme le pointent les rapports Mahfouz-Pisani Ferry et Draghi et comme l'avait précédemment préconisé le CESE afin de permettre la création d'un Fonds européen pour la transition écologique. A la liste des investissements déjà cités par la France, il est indispensable d'ajouter

24 CESE, avis *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?* (Pascal Guihéneuf et Michèle Salvadoretti), mars 2025, préconisation n° 10.

la transition écologique, l'adaptation aux changements climatiques, et la reconquête de la biodiversité et des services écosystémiques associés.

La question des **régions ultrapériphériques (RUP)** occupe une place centrale pour la France dès lors que les deux-tiers de ces régions sont français. Les travaux du CESE confirment l'importance de cet enjeu, en termes économiques et sociaux, mais également de sauvegarde de la biodiversité et géopolitique. En complément de cette résolution et en lien avec la Délégation aux Outre-mer, le Bureau du CESE propose une déclaration spécifique sur ces problématiques.

B. Enjeux politiques et stratégiques

Le prochain CFP intervient dans un contexte de ruptures multiples, marqué notamment par une pression géopolitique accrue, avec la guerre en Ukraine et l'instabilité au voisinage, tandis que l'ONU recense plus de 130 conflits armés dans le monde. A cela s'ajoute la nécessité d'accélérer la transition climatique et environnementale pour permettre d'adapter les infrastructures et l'économie dans son ensemble aux impacts du changement climatique. De plus, alors qu'une compétition stratégique avec la Chine et les États-Unis prend de nouvelles dimensions, les enjeux d'innovation (intelligence artificielle) et de souveraineté économique et industrielle européenne sont présents dans tous les esprits. Face à ces ruptures, le remboursement de la dette commune NextGenerationEU et les contraintes budgétaires nationales fortes auxquelles font face plusieurs États membres limitent les marges de manœuvre.

C'est dans ce contexte que des choix cruciaux doivent être pris notamment sur les domaines suivants :

- Politiques environnementales
- Démocratie et droits humains
- Préférence européenne
- Géopolitique, défense et promotion de la paix
- Politique agricole commune (PAC) et cohésion
- Place des régions
- Services publics et intérêt général

Politiques environnementales

La place et les financements des politiques environnementales apparaissent insuffisants au regard des enjeux. La Commission propose une cible de 35 % de dépenses favorables à l'environnement dans le prochain CFP, soit environ 700 Md€, ainsi que la reconduction du principe « ne pas causer de préjudice important » (« *do no significant harm* » : DNSH). À plusieurs égards, ces ambitions sont inférieures à celles portées dans le précédent CFP et on peut craindre que certains États membres renoncent à inclure des financements dédiés à l'environnement dans leur PPNR afin d'éviter les distorsions de concurrence[25]. À cet égard, la disparition du programme LIFE (absorbé dans les PPNR), seul instrument européen entièrement dédié

25 IDDRI, *Quelles ambitions environnementales pour le CFP 2028-2034 ?*

à l'environnement et à l'action pour le climat, constitue une véritable rupture[26].

Plus largement, de nombreuses politiques environnementales apparaissent fortement dispersées et font craindre une baisse d'ambition. La protection de la forêt se retrouve ainsi dans les programmes de la PAC, de la prévention des risques et de l'innovation ; la politique de l'eau se retrouve dans les PPNR, dans la politique agricole, la protection civile, le programme Horizon. Le CESE estime qu'il y a un risque réel que la rationalisation du nombre de programmes se traduise par une dilution des politiques publiques les moins directement liées à la compétitivité, et à une grande perte de lisibilité de l'action communautaire au niveau des acteurs de terrain.

Dans son avis sur le financement de la stratégie énergie-climat de la France, face au mur de besoin d'investissements en France et en Europe, le CESE avait préconisé la création d'un Fonds européen pour la transition écologique[27] : un tel fonds viendrait utilement compléter les financements prévus dans le CFP, maximisant les effets levier.

Dans son avis de 2025 sur les modèles productifs, le CESE a demandé à l'État de s'assurer que les soutiens publics aux activités économiques et productives, fiscaux ou budgétaires, « *soient compatibles avec le respect des neuf limites planétaires* » ainsi qu'avec les stratégies environnementales et climatiques françaises et européennes[28]. S'il reconnaît que tous les financements n'ont pas vocation à contribuer directement aux objectifs climatiques et environnementaux, il estime qu'aucun ne doit en entraver ou en ralentir la réalisation, ce qui s'inscrit pleinement dans le principe « DNSH ».

Appliquée au CFP 2028-2034, cette exigence justifie d'étendre le principe consistant à « ne pas causer de préjudice important » à toutes les rubriques du cadre financier, notamment au Fonds de compétitivité et aux plans nationaux et régionaux de partenariat (PPNR).

Le CESE appelle également à consolider l'évaluation des politiques publiques environnementales, dans une perspective de transparence démocratique, de redevabilité et d'amélioration des décisions publiques. Dans son avis de 2025 sur l'évaluation des politiques

26 Audition de M. Pierre Moscovici, membre de la Cour des comptes européenne, le 13 octobre 2026.

27 CESE, avis *Financer notre Stratégie énergie-climat : donnons-nous les moyens de nos engagements* (Julia Grimault), février 2023.
« Préconisation 10 : Appuyer la création d'un fonds européen pour la transition écologique : Le CESE appelle le gouvernement à appuyer la création d'un fonds européen dédié à la transition écologique, sur le modèle de la Facilité pour la reprise et la résilience (NextGenerationEU) (2021-2027) fondé sur un endettement commun et avec une gouvernance démocratique. Ce fonds serait consacré au financement des investissements et des dépenses nécessaires à la transition écologique tant sur le volet de l'adaptation que sur celui de l'atténuation. »

28 CESE, avis *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?* (Pascal Guihéneuf et Michèle Salvadoretti), mars 2025, préconisation n° 12.

publiques environnementales[29], il alerte sur les biais des indicateurs : une dépense qualifiée de « verte » peut être « brune » sous un autre angle, tandis que des indicateurs trop peu nombreux, complexes à mesurer, insuffisamment pertinents ou choisis à des fins de communication peuvent orienter la politique de manière trompeuse.

Ainsi, un objectif de plantation d'arbres dépourvu d'indicateur sur la diversité des essences risque d'appauvrir la biodiversité. La cible de 35 % n'est donc pertinente que si elle repose sur une méthode robuste et transparente, fondée sur des indicateurs de résultats et d'impact plutôt que sur les seuls moyens engagés. Le CESE attire l'attention sur le fait que si l'évaluation est indispensable à la transparence du pilotage, elle doit être proportionnée à la capacité des structures considérées. De nombreuses entités, TPE, PME, structures associatives, petites exploitations agricoles, etc., ne disposent pas toujours des moyens nécessaires. Le CESE recommande de veiller à ce que les exigences de suivi, d'évaluation et de contrôle des financements européens soient proportionnées à la taille et aux capacités administratives des bénéficiaires, en particulier des TPE-PME, tout en tenant compte des responsabilités de la chaîne de valeur et de garantir des délais de versement compatibles avec leurs contraintes de trésorerie.

Dans le même esprit, le CESE estime nécessaire de revoir l'ambition en matière de sauvegarde de la biodiversité au travers d'un pilotage mieux défini et d'indicateurs de résultats adaptés à la capacité des structures. Comme l'indique le Conseil National de la Biodiversité, le virage des budgets vers les enjeux de compétitivité et de sécurité, combiné à la globalisation des enveloppes et à la réduction des dépenses dédiées, tend à favoriser des sujets comme la décarbonation du mix énergétique par exemple, au détriment d'autres thématiques, comme la biodiversité ou l'eau[30]. Enfin, le CESE constate l'absence de référentiel partagé sur **le coût de l'inaction** environnementale.

Cette lacune empêche presque tout bilan coûts-bénéfices à long terme et favorise la contestation des politiques sur le seul fondement de leur coût. Il recommande d'engager rapidement des travaux académiques pour compléter et renforcer ce référentiel[31]. Un tel outil serait particulièrement précieux lors de la négociation du CFP, où les dépenses environnementales sont souvent perçues comme une charge plutôt que comme un investissement.

Démocratie et droits humains

La préparation du prochain CFP s'inscrit par ailleurs dans un contexte particulier concernant la défense des valeurs démocratiques et fondatrices de l'Europe. Si les majorités politiques nationales oscillent, la montée des partis nationaux populistes et des idées illibérales pourrait se traduire par des restrictions des libertés individuelles et collectives. Pour le CESE, l'arrivée possible de partis dits eurosceptiques au pouvoir dans différents pays menace profondément les fondements de l'Union européenne.

29 CESE, avis *L'évaluation des politiques publiques environnementales : un pilier démocratique à consolider* (Catherine Guerniou et Marie-Hélène Meyling), juin 2025.
30 Conseil national de la biodiversité, *avis sur le futur CFP et ses implications pour les politiques de l'eau et de la biodiversité.*, 2026
31 CESE, avis *L'évaluation des politiques publiques environnementales : un pilier démocratique à consolider* (Catherine Guerniou et Marie-Hélène Meyling), juin 2025, préconisation n° 12.

Les règles opérationnelles du CFP peuvent contribuer à la défense du cadre démocratique européen, par exemple à travers les conditionnalités de financement de projet (respect des libertés individuelles, défense des droits humains, gouvernance et transparence des institutions, respect de l'Etat de droit). Les échéances électorales nationales qui s'annoncent, à l'occasion desquelles des partis d'extrême droite peuvent arriver au pouvoir ou conforter leurs positions dans de nombreux pays européens, rendent cette exigence particulièrement importante.

Dans son avis sur le financement des associations[32], le CESE a alerté sur les dangers d'une réduction des financements du monde associatif. L'affaiblissement de la vitalité associative entraîne des répercussions sur la participation électorale, la diversité d'opinion et le sentiment d'appartenance à la société. A l'inverse, un monde associatif dense sur tous les territoires se traduit par un renforcement du vivre-ensemble et de l'inclusion. Des études ont montré qu'un constat similaire pouvait être fait lorsque les services essentiels et commerces de proximité disparaissent des territoires.[33]

Préférence européenne

La préférence européenne n'est qu'optionnelle dans la proposition de la Commission concernant le Fonds européen de compétitivité. La préférence européenne irait en faveur du renforcement des capacités productives, technologiques et industrielles des États membres et contribuerait au renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Cependant certains acteurs économiques dépendants d'importations extra-européennes y voient une incompatibilité avec leur modèle économique.

Lors de son audition[34], le Secrétaire général aux affaires européennes a rappelé qu'il y avait une contradiction de fond entre le paradigme européen qui repose sur l'ouverture des marchés et ce nouvel impératif de préférence européenne. Il estime cependant que « *l'on doit sortir d'une certaine naïveté* » et que l'époque où « *la réciprocité n'était pas de mise* » est désormais révolue et, en particulier en ce qui concerne l'espace civil et militaire, il est impératif que les industriels européens bénéficient de la préférence européenne.

Le CESE soutient le principe de préférence européenne[35], y compris pour les matières premières et biens intermédiaires critiques pour l'industrie européenne[36].

32 CESE, avis *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique* (Martin Bobel et Dominique Joseph), mai 2024.
33 Le Monde, *« Quand le déclin des services du quotidien favorise l'extrême droite »* 18 mai 2026
34 Audition de M. Emmanuel Puisais-Jauvin, Secrétaire général aux affaires européennes, le 30 septembre 2026.
35 CESE, avis *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?* (Pascal Guihéneuf et Michèle Salvadoretti), mars 2025, préconisations n° 4 et 16.
36 CESE, avis *Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique* (Catherine Lion et Olivier Mugnier), septembre 2022,

L'intégration d'un critère de préférence européenne obligatoire, et non optionnel, dans le Fonds européen de compétitivité serait cohérente avec ces orientations. Face aux discussions visant à ouvrir l'accès aux programmes du Fonds de compétitivité ou de défense à certains pays tiers partenaires, le CESE alerte sur le danger d'affaiblir l'objectif initial d'autonomie stratégique. Élargir les critères d'accès à des acteurs extra-communautaires équivaudrait à réintroduire des dépendances là où le fonds est censé les éliminer. Pour le CESE, ce fonds doit garder une focalisation stricte, claire et géographiquement ciblée sur le renforcement des capacités industrielles et d'innovation critiques de l'Union. Le contexte géopolitique actuel rend cette intégration encore plus pressante.

Géopolitique, défense et promotion de la paix

La Commission propose de multiplier par cinq les moyens alloués à la défense (116 Md€)[37]. Hors CFP, elle propose une nouvelle Facilité pour l'Ukraine dotée de 100 Md€ afin de fournir un soutien à la préadhésion et à la reconstruction après la guerre.

Les travaux du CESE sur l'autonomie stratégique rappellent que cette notion, initialement limitée au domaine de la défense, s'étend à l'économie, à l'énergie, au numérique et à l'alimentation[38]. Le sommet de Versailles de mars 2022 a d'ailleurs associé le renforcement des capacités européennes de défense à un programme de réduction des dépendances stratégiques.

PAC et cohésion

En plus de l'abandon de la sanctuarisation totale du budget qui serait destiné à la PAC et à la cohésion, le projet de CFP présente un risque de « renationalisation » dans la mesure où ces grandes politiques seraient fragmentées en 27 plans nationaux dont l'élaboration serait à la main des États membres, avec la possibilité d'une moindre cohérence d'ensemble au niveau européen.

Pour la PAC en France, le montant sanctuarisé s'établirait à 50,9 Md€ (contre 65 Md€ dans le CFP actuel), avec la possibilité pour l'Etat d'abonder à partir de l'enveloppe non allouée de 26 Md€. Toute l'économie des secteurs de l'agriculture et de l'agro-alimentaire se retrouve dans une situation très incertaine qui fait peser des risques sur la pérennité de plusieurs filières et de nombreuses TPE et PME.

Le CESE avait déjà relevé que la PAC 2023-2027, déclinée en plans stratégiques nationaux, constituait une forme de « renationalisation » dont les effets économiques, environnementaux et sociaux mériteraient d'être évalués. Il avait appelé la France à porter la transformation de la PAC en une Politique agricole et alimentaire commune, en renforçant son caractère commun et en adaptant son budget à cette ambition[39]. La fusion de la PAC dans des plans nationaux uniques accentuerait l'évolution vers une « renationalisation », et le risque associé de dumping social et environnemental interne à l'UE.

préconisation n° 3.

37 Sénat, op. cit.

38 CESE, avis *Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique* (Catherine Lion et Olivier Mugnier), septembre 2022.

39 CESE, avis *Les recommandations du CESE pour un contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française* (Christophe Grison et Franck Tivierge), juin 2023, préconisation n° 1.

Dans son avis de 2024 sur le projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole[40], le CESE a souligné que la souveraineté alimentaire ne devait pas se limiter à l'échelon national : la politique agricole et la politique de la pêche étant européennes, les deux échelons sont nécessairement liés, et la souveraineté alimentaire de la France doit s'intégrer dans celle de l'Union européenne. Il a souligné la nécessité d'harmoniser, au niveau européen, les normes et règles, notamment fiscales, sociales et environnementales, qui encadrent la production alimentaire, afin d'éliminer les distorsions de concurrence internes qui fragilisent l'unité européenne[41]. La fragmentation de la PAC en 27 plans nationaux irait, là encore, à l'encontre de cette exigence.

Le CESE exprime aussi ses craintes quant aux moyens qui seront alloués à la politique de cohésion qui est pourtant un levier essentiel du développement économique et de l'emploi des territoires (FEDER, FSE+), notamment en zone rurale.

Place des régions

La place des régions dans la gouvernance reste floue : alors qu'elles disposaient d'une certaine capacité décisionnelle dans la précédente gouvernance, le nouveau schéma de gouvernance semble désormais confier la plupart des décisions au niveau étatique.

La Commission a proposé quelques ajustements qui restent insuffisants (cible de 10 % des PPNR réservée au développement rural, réduction des allocations des fonds de cohésion limitée à 25 % pour les régions en transition et les régions les plus développées, utilisation des deux tiers des réserves de flexibilité en faveur de l'agriculture dès 2028).

L'avis du CESE sur les aides européennes éclaire cet enjeu. Depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) de 2014, les conseils régionaux sont autorités de gestion des programmes régionaux des fonds européens de la politique de cohésion (FEDER, une partie du FSE+ et du Fonds pour une transition juste (FTJ), ainsi que les mesures « non surfaciques » du FEADER ; ces fonds ayant vocation, dans le prochain CFP, à être fusionnés dans les PPNR). Au total, 76 % des fonds en gestion partagée demeurent néanmoins gérés par l'État. Le CESE souligne l'attachement et l'efficacité des régions à la mise en œuvre de ces fonds au plus près des territoires, la professionnalisation de leurs équipes, et le fait que la politique de cohésion constitue une illustration forte de la présence de l'UE dans les territoires. Il appelle à réaffirmer le rôle central des régions avec l'appui des CESER dans la gestion et la mise en œuvre des fonds européens.[42]

40 CESE, avis *Projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture* (Christophe Grison et Franck Tivierge), mars 2024.
41 Voir également CESE, avis *Les recommandations du CESE pour un contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française* (Christophe Grison et Franck Tivierge), juin 2023, préconisation n° 3.
42 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025.

Au-delà de la répartition des enveloppes, c'est le principe même de la subsidiarité qui est mis à l'épreuve par la recentralisation des fonds via les plans nationaux (PPNR). En écartant les collectivités de l'allocation directe et du pilotage opérationnel des ressources, on s'éloigne des réalités de terrain. Le CESE rappelle qu'une politique européenne efficace ne peut se concevoir sans un ancrage territorial fort, où l'allocation des ressources et leur mise en œuvre répondent aux besoins spécifiques identifiés au plus près des citoyens.

Le CESE ne méconnaît pas pour autant les difficultés de mise en œuvre liées à l'échelon régional : la complexité des procédures, et les pratiques demeurent très hétérogènes d'une région à l'autre en matière d'accompagnement. Il souligne le « piège de développement » identifié par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). En effet, plusieurs territoires français se situent sous le seuil de 75 % de la moyenne du PIB communautaire, et les dotations européennes prennent mal en compte la situation des régions pauvres au sein d'États riches. Pour le CESE, cette problématique doit être pleinement intégrée dans le prochain CFP.

Au-delà de la gestion des fonds européens, le CESE a plaidé pour franchir une étape supplémentaire de décentralisation en renforçant le rôle des régions en matière économique avec, sur le modèle de l'autorité de gestion des fonds européens, des compétences accrues de pilotage des programmes de financement, en articulation avec un pilotage stratégique national de l'industrie[43]. Une gouvernance des PPNR qui recentrerait les décisions au seul niveau étatique irait à l'encontre de cette préconisation. Un enjeu aussi essentiel que celui de la biodiversité illustre bien la nécessité d'une gestion décentralisée au niveau des régions.

Services publics et intérêt général

Le projet de CFP ne prévoit pas de ressources dédiées aux services publics ni de statut renforcé pour les services d'intérêt économique général (SIEG). Comme pour d'autres grandes politiques communes, cette invisibilisation accroît le risque d'une dégradation des conditions d'activité des acteurs économiques à but non lucratifs.

Dans son avis sur le financement des associations[44], le CESE alerte sur ce risque. Or, la cohésion sociale et territoriale repose largement sur les activités des associations et acteurs économiques à but non lucratif. De plus, les services publics dans leur grande variété constituent de puissants leviers de transitions et de préparation de l'avenir. A ce titre, il serait essentiel que le prochain CFP permette un suivi clair des fonds destinés aux services publics, que les financements ne se limitent pas à l'investissement mais couvrent aussi le fonctionnement, et que le décaissement des fonds ne se base pas sur des critères strictement financiers de performance, mais intègre des considérations également sociales et environnementales.

Le CESE rappelle que les activités non lucratives d'intérêt général ne sauraient être soumises à des règles conçues pour des acteurs marchands. Le principe de subsidiarité, au sens de l'article 106 du TFUE, doit permettre de sécuriser la

43 CESE, avis *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?* (Pascal Guihéneuf et Michèle Salvadoretti), mars 2025, préconisation n° 1.

44 CESE, avis *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique* (Martin Bobel et Dominique Joseph), mai 2024

subvention au regard des règles relatives aux aides d'État, dans le prolongement du plan d'action pour l'économie sociale de 2021 et de la recommandation du Conseil du 27 novembre 2023 relative aux conditions-cadres de l'économie sociale.

C. Flexibilité, financement basé sur la performance, lien avec le Semestre européen et gouvernance

Au-delà des montants en jeu, de la nécessité de ressources nouvelles et des grands enjeux économiques, sociaux et environnementaux, d'autres dimensions du projet de CFP font l'objet de débats.

Flexibilité

Afin d'améliorer la flexibilité du budget européen, une part du prochain CFP ne sera ni préprogrammée ni préalablement planifiée : ainsi, 25 % des PPNR resteront non programmés afin de permettre une réponse en cas de crise ou de nouveaux besoins lors de l'examen à mi-parcours des plans.

Cette nouvelle architecture vise notamment à introduire davantage de flexibilité dans l'utilisation des crédits. Cette évolution peut apparaître comme positive : l'une des critiques récurrentes adressées aux cadres financiers européens était précisément leur rigidité, alors même qu'il est difficile de prévoir, sept ans à l'avance, l'ensemble des événements auxquels l'Union européenne sera confrontée. Les crises récentes, notamment la pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine, illustrent cette difficulté.

Le CESE ne conteste pas le besoin de flexibilité, mais souligne qu'il ne doit pas s'opérer au détriment de la sécurité des bénéficiaires. Dans son avis de 2025 sur les aides européennes, il relève que la modification des règles en cours de programmation peut entraîner une réorientation des priorités et des règles applicables aux projets engagés[45].

Le CESE préconise en conséquence de privilégier la stabilité des règles de gestion et de proscrire les mesures de révision rétroactives pénalisant les bénéficiaires pour les projets engagés, tout en promouvant des règles aussi uniformes que possible dans l'exécution financière des programmes d'aides européens[46]. Dans le même esprit, il demande la mise en place, en concertation avec les régions, d'un accompagnement plus robuste en ingénierie financière des projets, assorti de garanties financières systématiques au profit des projets déployés localement[47].

45 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025.
46 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025, préconisation n° 9.
47 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025, préconisation n° 10.

Budgétisation axée sur la performance

S'inspirant de la logique de performance mise en place par la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR)[48], la Commission propose que les versements prévus dans le cadre des projets des PPNR soient conditionnés à l'atteinte de cibles et de jalons. Ces derniers seraient définis par l'État membre et validés par la Commission et le Conseil. Ils devraient répondre aux recommandations du Semestre européen.

La Cour des comptes européenne a, dans deux de ses récents avis, souligné les limites de cette approche et les risques de la retenir pour le prochain CFP (en 2025 sur les leçons à tirer des points faibles de la Facilité pour la reprise et la résilience, puis en 2026 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil).

Dans son rapport d'information[49], la commission des affaires européennes du Sénat estime que, si cette approche par la performance est valide, il est impératif de mieux tirer les leçons des lacunes de la FRR pour assurer une mise en œuvre efficace du financement par la performance.

Le CESE a exprimé une position convergente. Il estime que le renforcement des audits et contrôles fondés sur la performance doit faire l'objet d'une réflexion en amont avec l'ensemble des parties prenantes pour fixer des objectifs précis, mesurables et adaptés, et qu'une évaluation de la mise en œuvre de la FRR doit être conduite avant toute généralisation de ce système[50]. Il appelle à s'assurer que le passage d'une logique de contrôle des coûts à une logique de performance se traduise, dans les faits, par une réelle simplification et que la capacité des petites structures soit bien prise en compte. Cette logique de jalons ne devra pas se traduire par une surcharge administrative ou un blocage de trésorerie pénalisant la viabilité des petites structures et des porteurs de projets locaux.

Les financements européens figurent parmi les derniers à reposer sur les moyens engagés plutôt que sur des résultats contractualisés et c'est précisément ce qui permet à des structures de taille modeste d'expérimenter et d'agir là où les effets ne se mesurent qu'à long terme. Comment rendre compte, en quelques jalons, de la reconstruction du lien social dans un quartier ou de la préservation d'une espèce protégée soumise à des centaines de facteurs ? Le CESE demande donc que la logique de performance s'applique d'abord aux États membres et aux autorités de gestion, que le nouveau cadre se substitue effectivement aux contrôles existants au lieu de s'y ajouter, que les indicateurs intègrent une dimension qualitative et que les comités de suivi disposent d'un droit de regard réel sur la définition des cibles et des jalons.

Les travaux du CESE sur l'évaluation apportent un éclairage utile sur les conditions d'une budgétisation par la performance. Le CESE invite à distinguer les réalisations, produits directs de l'action

48 La Facilité pour la reprise et la résilience est l'instrument financier principal du plan de relance européen NextGenerationEU.

49 Sénat, rapport d'information n° 532 (2025-2026) de Mmes Christine Lavarde et Florence Blatrix Contat, *CFP 2028-2034 : de grandes fusions au risque de beaucoup de confusion*, avril 2026.

50 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025, préconisation n° 13.

publique, des résultats et des impacts, et souligne que des indicateurs trop peu nombreux incitent les administrations et les opérateurs à concentrer leur action sur l'atteinte des cibles au détriment d'une action plus pertinente, tandis qu'un nombre excessif d'indicateurs rend l'évaluation illisible. Ainsi, les États membres risquent de privilégier des réformes facilement atteignables sur le temps court plutôt que des réformes de long terme, car s'ils échouent à mettre en œuvre une réforme économique ou institutionnelle complexe, l'ensemble des fonds du PPNR peut être suspendu. Il préconise ainsi de définir dans le cahier des charges des objectifs et indicateurs pertinents et en nombre suffisant, en croisant méthodes quantitatives et qualitatives, et d'intégrer ces indicateurs dès la phase de conception de la politique publique[51].

Par ailleurs, le CESE plaide pour un bon équilibre entre subsidiarité des contrôles et bon usage des fonds publics : il appelle à engager une réflexion globale, au niveau de l'Union et des États membres, afin d'optimiser les contrôles et d'éviter les doublons auprès des bénéficiaires, et à ce que les audits de l'Autorité nationale d'audit pour les fonds européens responsabilisent davantage les autorités de gestion sur le respect des délais de paiement[52].

Lien avec le Semestre européen

La Commission propose de lier davantage les financements prévus dans le CFP et les réformes structurelles inscrites dans les plans budgétaires structurels de moyen terme (PSMT) du Semestre européen. Elle suggère une priorisation des financements en accord avec les PSMT. Lors de son audition, le Pr Le Cacheux s'est exprimé en faveur du resserrement de ces deux cadres[53].

Pour M. Pierre Moscovici, le rapprochement du CFP avec le semestre européen risque de subordonner des objectifs économiques de long terme à des décisions de court terme : les recommandations par pays du Semestre sont nombreuses et ne nécessitent pas toutes des financements européens et elles s'inscrivent dans des logiques nationales alors que le budget européen s'inscrit dans une logique d'ensemble. Pour M. Moscovici, un lien entre les deux exercices peut s'avérer utile mais dans une articulation sélective et non systématique.[54]

Face à cette problématique, il importe que le CESE fasse entendre sa voix lors du Semestre européen.

51 CESE, avis *L'évaluation des politiques publiques environnementales : un pilier démocratique à consolider* (Catherine Guerniou et Marie-Hélène Meyling), juin 2025, préconisations n° 1 à 3 et 11.
52 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025, préconisations n° 11 et 12.
53 Audition du Pr Le Cacheux, professeur d'économie à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, le 22 septembre 2026.
54 Audition de M. Pierre Moscovici, membre de la Cour des comptes européenne, le 13 octobre 2026.

Par ailleurs, un dialogue renforcé entre le Comité économique et social européen (CES européen) et le CESE contribuerait à accroître la visibilité de la société civile organisée et à mieux faire entendre sa voix dans la définition de ces orientations.

Gouvernance du Fonds européen de compétitivité et du PPNR

La gouvernance du Fonds de compétitivité laisse une part importante à la Commission européenne sur les programmes de travail (adoptés par la Commission à travers des actes délégués) qui déterminent *in fine* l'allocation des ressources. À ce stade, la proposition de « mécanisme de pilotage » associant le Conseil et les États membres n'est pas suffisamment précise quant au rôle et pouvoir attribués aux régions. Du fait des règles de cofinancement et des flexibilités envisagées, il paraît indispensable de conférer une place proportionnée aux États membres dans le mécanisme de pilotage du Fonds de compétitivité.

Pour les fonds en gestion directe, le CESE souligne que chaque État membre doit investir pleinement les comités de programme afin d'influer sur l'orientation des appels et de les adapter aux besoins des secteurs et des territoires. Il est essentiel que la France renforce ses actions d'influence et mobilise davantage les régions[55].

Association de la société civile et des partenaires sociaux : renforcer le principe de partenariat

Il s'agit non seulement de garantir le financement destiné au renforcement des capacités des organisations de la société civile et des partenaires sociaux, mais également d'assurer une meilleure association de ces parties prenantes à tous les échelons de la prise de décision, tant sur l'allocation des ressources que la définition des priorités stratégiques, les programmes, les indicateurs et l'évaluation. Sur ce point, le CES européen alerte sur le fait que le projet de règlement de la rubrique 1 ne prévoit pas de mécanisme obligatoire et appelle à sa modification afin d'intégrer de tels mécanismes[56].

L'association des partenaires sociaux à la gouvernance des fonds européens demeure insuffisante et inégale selon les programmes et les territoires. Les modalités de participation aux comités de suivi régionaux présentent notamment de fortes disparités, tant en matière d'accès à l'information que de capacité réelle à peser sur les orientations et les décisions. Ces difficultés doivent être prises en compte dans la conception de la prochaine programmation. Le risque de recentralisation lié aux PPNR pourrait encore réduire la capacité d'intervention de la société civile, des partenaires sociaux et des acteurs territoriaux si des garanties contraignantes ne sont pas prévues.

55 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025.
56 Comité économique et social européen, avis *Cadre financier pluriannuel 2028-2034*, juin 2025.

Le CESE considère que la société civile organisée et les partenaires sociaux doivent être associés, de manière effective et suffisamment en amont, à la sélection, au suivi et à l'évaluation des financements européens[57] et ce à toute les échelles. On peut citer en ce sens avec intérêt l'exemple des Groupements d'Action Locale (GAL) composés d'acteurs privés et publics concernés et associés à l'attribution des fonds LEADER dans les territoires ruraux. Il préconise également de généraliser des forums tels que le Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne et d'adosser la déclinaison territoriale des programmes à des consultations citoyennes, articulées avec des dispositifs de redevabilité prévus en amont[58].

De plus, le CESE considère que l'association des parties prenantes doit s'étendre à la phase d'évaluation. Il préconise d'identifier, dès la conception d'une politique, les parties prenantes à l'évaluation selon des critères explicites et de les associer au sein d'une instance collégiale (comité de pilotage décisionnel ou comité d'accompagnement consultatif), chargée de donner un avis sur le cadrage, la réalisation et le suivi de l'évaluation[59]. Il insiste également sur la redevabilité : la réponse apportée aux contributions du public et des parties prenantes, y compris sur les propositions non retenues, doit être une réalité.

Dans le même esprit, le CESE estime nécessaire d'améliorer le processus de consultation à l'occasion du Semestre européen. Il considère important de mieux formaliser la consultation des parties prenantes afin de mieux associer les organisations de la société civile au processus budgétaire. Le CESE entend y jouer pleinement son rôle et demande le respect de délais suffisants pour se prononcer et l'indication du suivi de sa réponse.

57 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025, préconisation n° 1.
58 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025, préconisation n° 2.
59 CESE, avis *L'évaluation des politiques publiques environnementales : un pilier démocratique à consolider* (Catherine Guerniou et Marie-Hélène Meyling), juin 2025, préconisations n° 4 et 5.

PARTIE 2

Préconisations du CESE

Le projet de CFP est en cours de négociations et des modifications sans doute substantielles pourraient advenir dans les prochaines semaines, voire les prochains mois. De ce fait, les propositions par le CESE devront être contextualisées.

L'une des préoccupations majeure et transversale concerne la disparition des grands fonds historiques, fusionnés dans des grands programmes, notamment les PPNR (FEDER, FEADER, FSE+, FTJ, Fonds social pour le climat, etc.) et le FEC (LIFE, EU4Health, Horizon Europe, Fonds pour l'innovation, etc.) avec des conséquences très concrètes pour les acteurs de ces secteurs. L'absence de visibilité sur les mécanismes de répartition et de gestion appelle la préconisation suivante :

Le CESE préconise de clarifier la **gouvernance** des politiques transversales (santé, agriculture, forêt, cohésion, etc.) dont les financements sont répartis entre plusieurs programmes, afin de permettre un pilotage précis et cohérent des crédits qui y sont consacrés.

1. Acter une évolution du CFP

a. Doter l'Union d'un budget à la hauteur de ses priorités : le CESE estime qu'un budget s'élevant à 1,26 % du RNB n'est pas excessif. Pour le CESE, il est souhaitable d'augmenter de façon réaliste et soutenable le budget européen.

b. Instaurer de nouvelles ressources propres européennes, cohérentes avec les objectifs environnementaux, sociaux et industriels de l'Union, et ne pouvant être perçues au détriment d'une rentrée fiscale nationale.

c. Si une taxation forfaitaire sur les grandes entreprises s'imposait, plusieurs groupes du CESE seraient attachés à ce que son périmètre (grandes entreprises) et son poids (entre 0,1 % et 0,04 % du chiffre d'affaires) ne s'accroissent pas pendant la période du CFP. Le CESE demande une étude d'impact approfondie sur une éventuelle ressource CORE afin d'en évaluer les effets sur les entreprises et les investissements. Le CESE invite à poursuivre les réflexions et travaux relatifs à une assiette commune de l'IS. Il rappelle que l'Union européenne a besoin de ressources propres nouvelles, pérennes et équitables, reposant notamment sur une contribution adaptée des grandes entreprises et des activités économiques bénéficiant du marché unique, par exemple au moyen d'une taxation des services numériques et potentiellement des bénéfices exceptionnels.

d. Améliorer l'articulation entre le CFP et le Semestre européen et renforcer le processus consultatif du semestre européen en associant les organisations de la société civile telles qu'elles sont représentées au CESE pour un meilleur pilotage du CFP.

2. Renforcer la part des financements destinés aux politiques environnementales

a. Assurer que les financements fléchés vers la transition environnementale bénéficient indiscutablement à des investissements verts.

b. Préserver le principe DNSH (« do no significant harm »).

c. Appuyer la création d'un Fonds européen pour la transition écologique.

d. Poursuivre le programme LIFE, l'un des mieux identifiés par les acteurs de terrain pour la protection de l'environnement et facteur très important de coopération, de cohésion et d'impact y compris les subventions de fonctionnement qu'il accorde aux organisations non gouvernementales environnementales, qui contribuent à la mise en œuvre et au suivi des politiques européennes.

3. Revoir la gouvernance des fonds et préserver les politiques communes de l'Union

a. Préserver la dimension commune des grandes politiques européennes et sanctuariser le financement de la PAC à un niveau sensiblement supérieur à celui du précédent CFP pour prendre en compte l'inflation et les besoins importants de soutien des zones intermédiaires, y compris pour les programmes de luttes contre la pauvreté, l'exclusion et pour l'insertion sociale.

b. Prévoir des garanties de financement pour toutes les catégories de régions, et pas uniquement pour les régions les moins développées.

c. Garantir la cogestion et l'association décisionnelle pleine et entière des Régions et des Régions Ultrapériphériques (RUP) à la gouvernance, à la sélection et au pilotage des plans de partenariat régional et national (PPNR), en refusant toute recentralisation administrative étatique. Cette association des régions est souhaitable sous réserve que des garanties permettent d'éviter toute concurrence déloyale entre régions européennes.

d. Disposer de financements identifiables, garantis et renforcés pour le FSE+, afin qu'il ne devienne pas une variable d'ajustement des PPNR.

e. Garantir le respect strict du principe de subsidiarité dans l'allocation des ressources et la mise en œuvre des fonds européens.

f. Préserver les enveloppes spécifiques aux RUP au sein des PPNR (cf. Déclaration du CESE sur le CFP et les financements dédiés aux RUP et aux PTOM) en garantissant leur identification, leur stabilité et leur adaptation aux contraintes structurelles et aux besoins économiques, sociaux et environnementaux de ces territoires. Assurer leur pleine association à la définition, à la gestion et à l'évaluation des financements qui les concernent.

g. Maintenir le Fonds social européen comme un fonds autonome et identifiable, conformément aux articles 162 à 164 du TFUE, doté d'une enveloppe renforcée au moins égale à celle demandée par le Parlement européen pour faire face à la hausse de la pauvreté dans l'ensemble de l'Union.

4. Défendre les valeurs européennes

a. Conditionner clairement les décaissements à des critères de respect de l'État de droit, des droits humains et des principes démocratiques (Convention de Genève).

b. Le CESE attend du budget européen qu'il tienne compte des questions de genre, inclut les jeunes générations et soit résolument orienté vers le soutien aux travailleuses et aux travailleurs dans des transitions professionnelles justes et sécurisées en anticipant les mutations démographiques et les besoins massifs de qualification liés aux transitions industrielles et énergétiques dans tous les territoires, y compris les Outre-mer.

c. Si le CESE reconnaît l'objectif impérieux de simplification, il déclare qu'aucune mesure de simplification ne devrait se traduire par une baisse du niveau de protection des consommateurs, de la protection de l'environnement, des personnes vulnérables ou encore des salariés. Toute mesure de simplification devra se baser sur une étude des impacts sociaux, économiques, environnementaux, sanitaires et sociétaux.

d. Faire de la solidarité internationale une politique à part entière de l'Union, fondée sur le droit international et sur l'objectif de réduction de la pauvreté fixé par l'article 208 du TFUE, dotée au sein de l'instrument Europe globale de crédits propres.

5. Renforcer la compétitivité, la souveraineté et la sécurité

a. Le CESE accueille favorablement la création d'un Fonds européen pour la compétitivité, tout en appelant à la vigilance quant à sa future gouvernance.

b. Veiller à ce que l'accès aux programmes et appels à projets du Fonds européen de compétitivité gérés en gestion directe ne pénalise pas les TPE, PME et ETI. À cette fin, le CESE préconise de simplifier drastiquement les procédures de candidature, d'encourager la mise en place de guichets uniques d'accompagnement territorial et de renforcer l'ingénierie financière afin d'éviter la concentration des crédits au profit des seuls grands consortiums industriels ou transnationaux.

c. Faire de la compétitivité durable de l'économie européenne, de l'innovation, de l'autonomie stratégique et de l'investissement productif, un axe central du CFP.

d. Subordonner les financements du Fonds européen de compétitivité à des engagements vérifiables en matière de maintien et de création d'emplois de qualité, de respect des droits sociaux et syndicaux, de développement des compétences et de transition écologique juste. Garantir la transparence des critères d'attribution et d'évaluation, ainsi que la participation effective de la société civile à sa gouvernance.

6. Préserver le financement des politiques sociales et de santé

a. Proposer davantage de moyens pour le social après une nouvelle évaluation des besoins. Rétablir des seuils minimaux de dépenses pour l'inclusion sociale, la pauvreté infantile, le sans-abrisme, l'emploi des jeunes, et garantir que ces fonds demeurent sanctuarisés et directement accessibles aux acteurs sociaux et associatifs de proximité, indépendamment des arbitrages budgétaires centraux des plans nationaux (PPNR).

b. Renforcer les garanties en matière de droits et d'inclusion, en référence notamment à la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes en situation de handicap.

c. Préserver les financements directs aux acteurs sociaux, y compris aux petits bénéficiaires.

d. Maintenir l'accessibilité des financements de l'UE pour les petites organisations : taux de cofinancement plus élevés, procédures simplifiées, réduction des obstacles administratifs, renforcement des capacités, fonds de soutien temporaires à la trésorerie, et stabilité des financements et des procédures d'accès à ces financements.

e. Créer un fonds d'avance national permettant aux associations de préfinancer les projets soutenus par l'Union, dans le prolongement de l'avis du CESE de 2024 sur le financement des associations, et prévoir pour les petits bénéficiaires des avances d'un niveau suffisant dès la signature de la convention.

f. Maintenir un programme spécifique dédié à la santé (EU4Health).

g. Conditionner les financements européens au respect des droits sociaux et environnementaux, ainsi qu'à la création d'emplois de qualité, et garantir des contrôles associant la société civile et les partenaires sociaux et des sanctions effectives en cas de manquement.

h. Garantir un financement européen spécifique, identifiable et pérenne pour la transition juste, doté de moyens suffisants pour anticiper et accompagner les restructurations industrielles, les transformations écologiques et numériques, préserver l'emploi et les capacités productives et sécuriser les parcours professionnels.

i. Faire de l'emploi durable, correctement rémunéré et sûr une priorité transversale du budget européen, avec des critères mesurables sur les salaires, les conditions de travail, la formation, l'égalité professionnelle et le dialogue social.

j. Garantir des financements européens identifiables et pérennes pour les services publics, les services d'intérêt général et les infrastructures sociales, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, du logement et de l'accès aux services essentiels. Veiller à ce que les modalités de financement et d'évaluation prennent en compte leur contribution à la cohésion sociale et territoriale, et ne reposent pas

sur les seuls critères de rentabilité économique.

k. Reconnaître la spécificité du modèle non lucratif et sécuriser la subvention au regard des règles relatives aux aides d'État, en mobilisant le principe de subsidiarité au sens de l'article 106 du TFUE pour les activités non lucratives d'intérêt général.

7. Renforcer la place des organisations syndicales et patronales dans la gouvernance des financements européens

a. Renforcer et garantir la pleine participation effective des syndicats à la gouvernance du CFP et aux programmes financés, à toutes les étapes, de la définition des priorités à l'évaluation des programmes en passant par les arbitrages financiers, la mise en œuvre et le suivi.

b. Renforcer et garantir aux partenaires sociaux une participation pleine et entière aux instances de gouvernance du CFP et des programmes financés, notamment des PPNR, avec un accès effectif aux informations, des délais de consultation suffisants, des moyens dédiés et la possibilité de formuler des propositions avant les décisions.

c. Reconnaître la valeur spécifique et le rôle démocratique du dialogue social et le besoin de renforcement des capacités des partenaires sociaux dans chaque État membre.

d. Garantir la représentation des partenaires sociaux au sein du comité consultatif des parties prenantes du Fonds européen de compétitivité.

8. Renforcer le principe de partenariat avec la société civile organisée

a. Assurer, à travers la rédaction des règlements, une association réelle et profonde de la société civile organisée, en particulier des têtes de réseau, à toutes les étapes de la programmation.

b. Associer les organisations de la société civile aux comités de programme du Fonds de compétitivité et leur donner les moyens d'y participer effectivement[60].

c. Prévoir des consultations suffisamment précoces pour permettre une influence réelle sur les orientations, les critères d'éligibilité et les modalités de sélection.

d. Faire en sorte que le cadre de performance des plans se substitue aux contrôles existants au lieu de s'y ajouter, qu'il intègre des indicateurs qualitatifs et que les comités de suivi, où siège la société civile, disposent d'un droit de regard sur la définition des cibles et des jalons.

60 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025, préconisation n° 1.

Déclarations *des groupes*

Action pour la cohésion des Territoires

Agir Autrement

Agriculture, Mer et Ruralité

Alternatives sociales et écologiques

Artisanat et Professions libérales

Associations

CFDT

CFE-CGC

CFTC

CGT

CGT-FO

Entreprises

Entreprises Élus CCI

Entreprises de l'ESS et de la Coopération

Environnement et nature

Familles

Les Entrepreneurs avec la CPME et la CNPL

Jeunesses

Outre-mer

Santé, Citoyenneté et Solidarités

UNSA

Déclarations *des groupes*

Déclarations *des groupes*

Déclarations *des groupes*

Déclarations *des groupes*

Déclarations *des groupes*

Déclarations *des groupes*

RÉSOLUTION

Scrutin

Le CESE a adopté cette résolution.

Nombre de votantes et de votants : 130
Pour : 128
Contre : 0
Abstentions : 2

Ont voté pour

GROUPE	COMPOSITION

Ont voté contre

GROUPE	COMPOSITION

Se sont abstenu.e.s

GROUPE	COMPOSITION

Annexes

1 Composition de la commission Économie et Finances à la date du vote

Président
Éric CHEVÉE

Vice-présidents
Philippe BESSET
Pascaline KERHOAS

Action pour la Cohésion des Territoires
Moussa CAMARA

Agir Autrement
Sabine ROUX de BÉZIEUX
Patrick LEVY WAITZ

Agricuture, Mer et Ruralité
François WALRAET

Alternatives sociales et écologiques
Érik MEYER

Artisanat et Professions libérales
Philippe BESSET

Associations
Martin BOBEL

CFDT
Jocelyne CABANAL
Marie-Hélène MEYLING
Laurent DUMANCHE
Jean-Yves LAUTRIDOU

CFE-CGC
Djamel SOUAMI

CGT
Fabiene ROUCHY
Patricia TEJAS

CGT-FO
Pascaline KERHOAS
Hervé QUILLET

Les Entrepreneurs & la CNPL
Valérie LEGUEREAU
Éric CHEVÉE

Entreprises
Jacques CREYSSEL

Entreprises Élus CCI
Françoise CAYRE

Environnement et nature
Marion FOURTUNE
Antoine BONDUELLE
Sylvain BOUCHERAND
Thierry LIBAERT

Familles
Morgane LENAIN

Jeunesses
Maëlle NIZAN

Outre-mer
Jocelyn JALTON

Santé, Citoyenneté et solidarité
Éric CHENUT

UNSA
Laurent ESCURE

2 Liste des personnes auditionnées

En vue de parfaire son information, la commission économie et finances a successivement entendu :

Clément BEAUNE
Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan

Emmanuel PUISAIS-JAUVIN
Secrétaire général des affaires européennes

Jacques LE CACHEUX
Professeur émérite d'économie à l'Université de Pau

Pierre MOSCOVICI
Membre de la Cour des comptes européenne

Nayla GLAISE
Présidente d'Eurocadres, membre de l'Ugict-CGT

3 Description commentée des quatre rubriques du CFP 2028-2034

Rubrique 1 – 1 062 Md€ – : **Cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture, prospérité et sécurité rurale et maritime**, essentiellement composée des « plans de partenariats nationaux et régionaux » (PPNR), dont 90 Md€ pour la France qui devra consacrer au minimum 50,9 Md€ pour la Politique agricole commune (PAC), 200 M€ pour la pêche, 3,7 Md€ pour la cohésion, 2,7 Md€ pour la migration et 6,4 Md€ pour le climat. Les 26 Md€ restant pourront être alloués librement selon les priorités gouvernementales[1].

La simplification du nouveau CFP se traduit par une réduction du nombre de rubriques et de programmes et, en particulier, par un recul du poids de la PAC ainsi que de la politique de cohésion, passant de 62 % du CFP 2021-2027 à 44 % dans le prochain CFP[2]. Cela va à l'encontre des recommandations de l'avis du CESE sur les aides européennes[3].

Sous couvert d'un objectif de simplification, la réforme du CFP risque de remettre en cause l'approche commune des politiques européennes, qui doit assurer la cohésion des territoires et notamment des régions ultrapériphériques. En cela, le CESE fait sienne l'analyse du Comité économique et social européen selon laquelle la politique de cohésion doit rester centrée sur les régions et sur leurs besoins spécifiques de développement et de résilience[4].

Avec la disparition de la rubrique « Ressources naturelles et Environnement », la question environnementale ne fait plus l'objet d'un axe fort mais est diluée dans différentes rubriques comme la pêche, désormais intégrée au programme « Soutien des personnes, des régions, des communautés » ou la transition écologique, intégrée au programme « Stimuler la compétitivité, la recherche, et la sécurité » au travers de l'angle de la décarbonation de l'industrie.

Seul instrument européen entièrement dédié à l'environnement et à l'action pour le climat, le programme LIFE serait abrogé, ce qui constitue une véritable rupture[5]. Seules certaines composantes seraient reprises dans le Fonds européen de compétitivité, sans visibilité sur les montants ou la gouvernance.

1 Audition de M. Emmanuel Puisais-Jauvin, Secrétaire général aux affaires européennes, le 30 septembre 2026.
2 Sénat, op. cit.
3 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025, préconisation n° 15.
4 Comité économique et social européen, avis *Cadre financier pluriannuel 2028-2034*, juin 2025
5 Audition de M. Pierre Moscovici, membre de la Cour des comptes européenne, le 13 octobre 2026.

Sur le fond, le CESE a déjà exprimé des réserves quant à l'instauration des plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR)[6]. Il refuse tout affaiblissement de l'action communautaire et alerte sur trois risques majeurs : la juxtaposition de vingt-sept stratégies nationales, sources de distorsions de concurrence économique, sociale et environnementale au sein de l'UE ; une renationalisation de fait, les décisions d'affectation relevant, pour l'essentiel, des États membres ; et une mise en concurrence des politiques communes de l'Union, notamment la PAC et la politique de cohésion[7].

Rubrique 2 – 590 Md€ – : Compétitivité, prospérité et sécurité essentiellement composée du Fonds européen pour la compétitivité (FEC) et ses quatre volets : 1) transition propre et décarbonation de l'industrie (67,4 Md€), 2) résilience et sécurité, industrie de la défense et espace (130,7 Md€), 3) leadership numérique (54,8 Md€) et 4) santé, biotechnologies, agriculture et bioéconomie (22,5 Md€). Le tout représente 409 Md€.

Ce montant correspond à environ 30 % des crédits du futur CFP, contre 18 % dans le CFP actuel. Cette augmentation reflète notamment la prise en compte des recommandations du rapport Draghi sur l'avenir de la compétitivité européenne[8]. Les crédits dédiés à la défense sont multipliés par presque cinq.

Le CESE accueille favorablement la création d'un Fonds européen pour la compétitivité, tout en appelant à la vigilance quant à sa future gouvernance.

Dans son avis de 2025 sur la complexité des aides de l'Union européenne, il rappelle que les fonds européens en gestion directe (près de trente programmes, dont cinq concentraient 72 % des fonds alloués pour la période 2021-2027 et Horizon Europe, à lui seul, 40 %) sont attribués par appels à projets concurrentiels, qui exigent un haut niveau d'excellence et bénéficient le plus souvent à des consortiums, notamment aux pôles de compétitivité[9]. Cette logique peut désavantager les petites structures (PME, TPE, associations), qui ne disposent pas toujours des ressources administratives et financières nécessaires pour faire face aux exigences de trésorerie et de contrôle.

S'agissant des instruments de la politique industrielle européenne, le CESE a déjà salué l'effet bénéfique des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC). Il a toutefois demandé que leur accès soit facilité pour les entreprises et que leurs délais d'instruction soient raccourcis[10]. Il a également préconisé de développer, en France et en Europe, des dispositifs en mode projet de type ARPA (aux Etats-Unis, les « Advanced research project agencies »), centrés sur des priorités, appuyés sur des écosystèmes de compétences et assortis d'un financement pluriannuel. Enfin, il préconise d'inciter les entreprises françaises à mobiliser davantage

6 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025.
7 Audition de M. Clément Beaune, Haut-commissaire à la stratégie et au plan, le 13 octobre 2026.
8 Commission européenne, *L'avenir de la compétitivité européenne* (rapport Draghi), septembre 2024.
9 CESE, avis *Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action* (Catherine Lion et Catherine Pajares y Sanchez), octobre 2025.
10 CESE, avis *Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique* (Catherine Lion et Olivier Mugnier), septembre 2022, préconisation n° 9.

les financements européens, notamment le Fonds européen de développement régional (FEDER) et la plateforme Strategic Technologies for Europe Platform (STEP), en prévoyant un accompagnement adapté[11]. Le futur Fonds de compétitivité gagnerait à reprendre ces orientations.

La santé n'aurait plus de programme dédié, comme c'était le cas dans la programmation précédente, mais serait intégrée dans une logique plus large d'innovation, d'industrie et de résilience économique. Ce choix risque de compromettre l'élan post COVID en faveur de la construction de l'Union européenne de la santé, envisagée par la Commission européenne comme un enjeu essentiel pour mettre fin aux inégalités socio-économiques entre les citoyens européens.

Rubrique 3 – 215 Md€ – : Europe globale

Consacrée à l'action extérieure de l'Union, cette rubrique repose principalement sur l'instrument « Europe globale », doté de 200,3 Md€. Cet instrument regroupe six instruments du CFP actuel : Instrument de Voisinage, de Coopération au Développement et de Coopération Internationale (NDICI), aide humanitaire, aide de préadhésion (IPA III), et facilités Balkans occidentaux, Moldavie et Ukraine. Il s'articule autour de cinq piliers géographiques, dont le pilier « Élargissement, voisinage oriental et reste de l'Europe », doté d'environ 43 Md€ ; d'un pilier thématique (« affaires mondiales ») ; et d'une réserve d'urgence.

À l'exception des 24 Md€ réservés à l'aide humanitaire, les enveloppes sont indicatives. Elles seront arrêtées dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, ce qui confère à la Commission une large latitude dans l'allocation des crédits. La proposition vise en outre à aligner l'action extérieure sur les priorités internes de l'Union : sécurité économique, compétitivité, énergie, migrations et matières premières critiques. Cet alignement pourrait aller jusqu'à la suspension du soutien aux pays qui refusent de coopérer à la réadmission de leurs ressortissants. Dans ce contexte, les États membres demandent de manière quasi unanime que le Conseil joue un rôle politique renforcé dans le pilotage de l'instrument. Le CESE demande que l'aide au développement puisse continuer à être un enjeu essentiel pour le rayonnement de l'UE et que la référence aux ODD soit incluse dans le pilotage des aides. Alors que de nombreux États européens, dont la France, renoncent progressivement à leurs politiques de solidarité avec le Sud Global[12], il est essentiel que la solidarité internationale menée par l'Union européenne reste indépendante de l'action sécuritaire. On constate en effet, ces dernières années, une transformation des ambitions conférées à cette solidarité internationale devenue peu à peu

11 CESE, avis *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?* (Pascal Guihéneuf et Michèle Salvadoretti), mars 2025, préconisations n° 4 et 14.
12 Coordination SUD, *La solidarité internationale fragilisée par des coupes budgétaires sans précédent*, novembre 2025.

une variable d'ajustement budgétaire et d'action extérieure de l'Union.

La solidarité internationale trouve pourtant son fondement dans les traités eux-mêmes. L'article 21 du traité sur l'Union européenne inscrit l'action extérieure dans le respect du droit international et des principes de la Charte des Nations unies et l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fait de la réduction et, à terme, de l'éradication de la pauvreté l'objectif principal de la politique de coopération au développement. Peut-on dès lors subordonner l'aide apportée à des populations parmi les plus pauvres du monde à la coopération de leur gouvernement en matière de réadmission ? Ce serait faire de la solidarité une monnaie d'échange et renoncer à ce qui fait la singularité du projet européen. La solidarité internationale trouve pourtant son fondement dans les traités eux-mêmes. L'article 21 du traité sur l'Union européenne inscrit l'action extérieure dans le respect du droit international et des principes de la Charte des Nations unies et l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fait de la réduction et, à terme, de l'éradication de la pauvreté l'objectif principal de la politique de coopération au développement.

L'impact budgétaire de l'élargissement constitue un élément important à l'heure où neuf pays sont candidats à l'adhésion, le Monténégro étant le plus avancé dans les négociations. Avec le principe selon lequel les prélèvements sur recettes venant abonder le budget de l'Europe sont calculés en fonction du PIB du pays, l'adhésion d'un nouveau pays se traduit généralement par davantage de dépenses que de recettes. Cependant au-delà des enjeux budgétaires, l'opportunité de l'élargissement doit aussi être appréciée d'un point de vue géopolitique à l'heure où la menace russe n'a jamais été plus prégnante.

À noter enfin que nos pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) ont accès au financement de cette rubrique.

Rubrique 4 – 118 Md€ – Administration

Les dépenses administratives, regroupées dans la nouvelle rubrique 4, s'élèveraient à 117,9 Md€ en euros courants. Elles représentent une part stable du budget total, de l'ordre de 6 %, inférieure à l'idée que beaucoup s'en font.

4 Glossaire des sigles et termes techniques

A

Actes délégués – Actes par lesquels la Commission européenne complète ou modifie certains éléments non essentiels d'un acte législatif, dans les limites de l'habilitation qui lui a été accordée.

ANCT – Agence nationale de la cohésion des territoires : organisme public français intervenant notamment en faveur de la cohésion et du développement des territoires.

ARPA : « Advanced research project agency »

C

CFP – Cadre financier pluriannuel ; en anglais : **MFF –** « Multi-annual Financial Framework »

CORE : « Corporate resource for Europe »

D

DNSH – « Do No Significant Harm » (« ne pas causer de préjudice important ») : principe selon lequel une activité ou un investissement ne doit pas porter atteinte de manière significative aux objectifs environnementaux.

E

E-waste (anglais) **–** Déchets issus d'équipements électriques et électroniques

Erasmus+ – Programme de l'UE soutenant notamment la mobilité, l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport.

ESS – Économie sociale et solidaire

Euro-obligations – Titres de dette émis conjointement par plusieurs États ou au niveau européen afin de mutualiser le financement de dépenses ou d'investissements.

EU4Health – Programme européen consacré à la santé

F

FEADER – Fonds européen agricole pour le développement rural

FEC – Fonds européen pour la compétitivité

FEDER – Fonds européen de développement régional : fonds de la politique de cohésion destiné à réduire les disparités entre les régions et à soutenir leur développement économique et territorial.

FSE – Fonds social européen : fonds européen destiné à soutenir l'emploi, les compétences, la formation et l'inclusion sociale.

FSE+ – Fonds social européen plus : fonds soutenant l'emploi, l'éducation, la formation, l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté.

FRR – Facilité pour la reprise et la résilience : instrument européen créé dans le cadre de NextGenerationEU pour financer des réformes et des investissements liés à la reprise et à la résilience des États membres.

FTJ – Fonds pour une transition juste : fonds destiné à accompagner les territoires et les populations les plus touchés par les conséquences économiques et sociales de la transition vers la neutralité climatique.

G

Gestion directe – Mode de gestion dans lequel la Commission européenne met elle-même en œuvre les financements, notamment par l'intermédiaire d'appels à projets.

Gestion partagée – Mode de gestion dans lequel la Commission européenne et les autorités nationales ou régionales se répartissent les responsabilités relatives à la mise en œuvre et au contrôle des fonds européens.

I

IPA III – Instrument d'aide de préadhésion : instrument financier destiné à soutenir les pays candidats ou potentiellement candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

L

LEADER – Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale. Dispositif de l'Union européenne créé en 1991 pour soutenir le développement des territoires ruraux.

LIFE – Programme européen consacré à l'environnement et à l'action pour le climat, notamment à la protection de la biodiversité.

M

MACF – Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières : mécanisme européen visant à tenir compte des émissions de carbone associées à certaines importations, afin de limiter les différences de coûts carbone entre producteurs européens et producteurs de pays tiers.

MAPTAM – Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

N

NDICI – Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale : instrument européen de financement de l'action extérieure, regroupé dans la proposition de nouvel instrument « Europe globale ».

NGEU – NextGenerationEU : instrument exceptionnel de relance de l'Union européenne, créé en réponse à la crise liée à la pandémie de Covid-19 et financé notamment par un emprunt commun.

P

PAC – Politique agricole commune :

PIIEC – Projet important d'intérêt européen commun : projet transnational reconnu comme contribuant à des objectifs stratégiques européens, notamment en matière d'innovation, d'industrialisation et de souveraineté technologique.

PNRR – Plan national pour la reprise et la résilience : plan national associé à la Facilité pour la reprise et la résilience. Le document emploie également cet acronyme dans son développement sur la budgétisation axée sur la performance ; il conviendra de vérifier si cette occurrence désigne bien les plans de la FRR ou si elle doit être harmonisée avec le sigle PPNR.

POSEI – Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité : dispositif de soutien aux régions ultrapériphériques de l'Union européenne, notamment dans le domaine agricole.

PSMT – Plans budgétaires structurels à moyen terme : plans nationaux présentés dans le cadre de la gouvernance économique européenne, qui exposent notamment la trajectoire budgétaire et les réformes envisagées par les États membres.

PSR-UE – Prélèvement sur recettes au profit de l'UE

PTOM – Pays et territoires d'outre-mer : territoires liés à certains États membres de l'Union européenne, mais ne faisant pas partie du territoire de l'Union au même titre que ses régions. Ils bénéficient de modalités spécifiques de coopération et de financement.

R

Ressources propres – Outre les prélèvements sur recettes provenant des Etats membres, les ressources propres proviennent des droits de douane, de la TVA (taux de 0,3 %), et d'une taxe sur le plastique recyclé. De nouvelles ressources propres sont en discussion dans le cadre du prochain CFP.

RNB – Revenu national brut : indicateur correspondant à la somme des revenus perçus par les résidents d'un pays, y compris ceux provenant de l'étranger, après prise en compte des revenus versés à l'étranger. Il sert notamment de base au calcul de certaines contributions nationales au budget européen.

RUP – Régions ultrapériphériques : régions de l'Union européenne éloignées du continent européen et confrontées à des contraintes structurelles liées notamment à l'éloignement, à l'insularité ou à la dépendance économique. Les départements et régions français d'outre-mer concernés en font partie.

S

Semestre européen – Cycle annuel de coordination des politiques économiques, budgétaires et sociales des États membres.

SEQE-1 – Système d'échange de quotas d'émission (en anglais : **ETS** : « emission trading system ») : système européen fixant un plafond d'émissions pour les secteurs concernés et permettant l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

SIEG - Services d'intérêt économique général

STEP – Strategic Technologies for Europe Platform : dispositif européen destiné à soutenir le développement et la production de technologies stratégiques, notamment dans les domaines numériques, propre et biotechnologique.

T

TEDOR – « Tobacco Excise Duty Own Resource »

TFUE – Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental













Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

lecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411260022-001126 - Dépôt légal : novembre 2026 • Crédit photo : Dicom

lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00

cese
Conseil économique social et environnemental

PREMIER MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité
Direction de l'information légale et administrative

Les éditions des Journaux officiels

N° 41126-0022
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-185027-9

